

Sentencia C-245/01

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Estudio previo

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Temporalidad y precisión

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Reforma de estructura de Fiscalía

FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Modificación de estructura por Ejecutivo

PRINCIPIO DE LA DOBLE INSTANCIA-No es absoluto

CONSULTA EN ASUNTO PENAL-Asignación por Dirección Nacional de Fiscalía/CONSULTA EN ASUNTO PENAL-Resolución por unidades de Fiscalía de la Dirección Nacional

CONSULTA EN ASUNTO PENAL-Trámite por Dirección Seccional de Fiscalía

CONSULTA EN ASUNTO PENAL-Providencias de fiscales/FISCALIA GENERAL DE LA NACION-Resolución de consultas

FACULTADES EXTRAORDINARIAS-Prohibición de modificar códigos

Si la prohibición constitucional de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir códigos no comprendiera también la de su modificación, resultaría muy fácil para el Presidente de la República, a través de consecutivas modificaciones, variar completamente las materias de un código, fenómeno que, en últimas, perfectamente podría asimilarse a la expedición de un estatuto normativo de esa naturaleza.

Referencia: expediente D-3217

Actor: Armando Chaux Hernández

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Armando Chaux Hernández contra los artículos 30, 31 y 32 del Decreto 261 de 2000.

I. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de las disposiciones objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 261 DE 2000

(febrero 22)

por el cual se modifica la estructura de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 1 numeral 3 de la Ley 573 del 7 de febrero de 2000 y oído el concepto del Fiscal General de la Nación,

DECRETA:

CAPITULO QUINTO

De la Dirección Nacional de Fiscalías y sus dependencias

Artículo 30. Dirección Nacional de Fiscalías. La Dirección Nacional de Fiscalías tiene las siguientes funciones:

(...)

5. Asignar el trámite, a través de sus unidades de fiscalías adscritas, de las apelaciones y consultas contra las decisiones tomadas por las unidades de fiscalías adscritas a las direcciones seccionales.

(...)

Artículo 31. Las unidades de fiscalías adscritas a la Dirección Nacional de Fiscalías tienen las siguientes funciones:

(...)

4. Resolver los recursos de apelación y de hecho interpuestos contra las decisiones proferidas en primera instancia por las unidades de fiscalías adscritas a las direcciones seccionales, y las consultas de estas mismas providencias cuando hubiere lugar a ello.

(...)

Artículo 32. Direcciones Seccionales. Las Direcciones Seccionales de Fiscalías tienen las siguientes funciones:

(...)

4. Tramitar, a través de las unidades de fiscalías adscritas, las apelaciones y consultas contra las decisiones tomadas por las unidades locales de fiscalías.

(...)”

II. LA DEMANDA

En criterio del accionante son dos los argumentos por los cuales estima que los textos acusados son inexecutable.

Menciona en primer término que las competencias asignadas en las disposiciones parcialmente acusadas son inconstitucionales por cuanto el Decreto 261, dirigido a modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, para lo cual el Congreso le confirió facultades al Ejecutivo con fundamento en el artículo 150, numeral 10 de la Constitución Política, modificó (adicionando la norma) el artículo 206 del Código de Procedimiento Penal,

subrogado por el artículo 35 de la Ley 504 de 1999.

Afirma que tal modificación consiste en que estableció la consulta para providencias que dicten los fiscales seccionales (delegados ante los jueces penales del Circuito) y los fiscales locales (delegados ante los jueces penales municipales) cuando, de conformidad con los artículos 72 y 73 del Código de Procedimiento Penal, que fija la competencia para los jueces penales del circuito y penales municipales, ante quienes actúan como acusadores los fiscales seccionales y locales, no consagra la consulta de ninguna decisión de su ámbito y resorte.

En segundo lugar expresa el demandante que, si bien el artículo 206 del Código de Procedimiento Penal, consagra la consulta para ciertas decisiones que tomen los fiscales delegados ante los jueces penales del Circuito Especializados, así como decisiones que adopten estos últimos funcionarios en el juzgamiento, igualmente es cierto que el artículo 70 del C.P.P. -modificado por la Ley 504 de 1999-, mediante el cual se fija estrictamente el ámbito de competencia de las salas de decisión penal de los tribunales superiores, ante quienes actúan sus fiscales delegados, no consagró como materia de pronunciamiento el grado jurisdiccional de la consulta de aquellas decisiones relacionadas en el artículo 206 Ibídem y mucho menos de aquellas decisiones que llegaren a tomar los jueces penales del Circuito y los jueces penales municipales, comprendiendo en ellos a sus fiscales delegados.

En igual sentido afirma que tampoco en los artículos 119 y 125 de la legislación procesal penal, se consagra competencia alguna para decidir la consulta de decisiones de primera instancia, ya que en su artículo 122 establece que dentro de la Fiscalía “habrá funcionarios judiciales con la función exclusiva de tramitar los recursos de apelación y de hecho” sin que se mencione, que los mismos funcionarios decidirán las consultas que se eleven.

Como corolario de lo anterior menciona el actor que, no le es dable al ejecutivo proceder a dictar códigos o a regular en otras disposiciones (artículo 150, numeral 10, inciso 3 de la Carta Política), como lo hace el Decreto 261 de 2000, materias que son connaturales y consustanciales a los códigos, con base en facultades otorgadas por el Congreso de la República.

Finalmente estima que ni siquiera el Fiscal General de la Nación, de acuerdo con sus funciones constitucionales, ni la Dirección Nacional de Fiscalías, tienen facultad para fijar

competencias, y por ende usurpar funciones propias del legislador.

III. INTERVENCIONES

El Fiscal General de la Nación presenta escrito de intervención mediante el cual solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de las disposiciones parcialmente acusadas.

Manifiesta que tales normas no modifican el artículo 206 del Código de Procedimiento Penal y por ende no violan los principios consagrados en el 150 de la Constitución Política.

Sostiene que de acuerdo con los artículos 114 y 150, numeral 10, de la Carta y el 30 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, el Congreso de la República tenía competencia, como lo hizo por medio de la Ley 573 de 2000, para revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para “modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, modificar el régimen de funciones y competencias internas...”, cometido que se llevó a buen término mediante la expedición del Decreto 261 de 2000.

El Fiscal General manifiesta que las disposiciones parcialmente demandadas, antes que establecer el grado jurisdiccional de consulta para providencias que dicten los fiscales seccionales y locales -como erróneamente lo entiende el actor-, lo que hacen es asignar funciones a la Dirección Nacional de Fiscalías, a las Unidades de Fiscalías adscritas a ella, y a las Direcciones Seccionales de Fiscalías, para tramitar las apelaciones y consultas cuando hubiere lugar a ello, facultad que resulta ajustada al ordenamiento legal, dado el título y el objetivo fijado por el Decreto 261 de 2000.

Observa que si bien las disposiciones impugnadas aluden a las apelaciones y consultas de las decisiones tomadas por las Unidades Seccionales y Locales de Fiscalías, no se está consagrando que determinados y específicos pronunciamientos proferidos por esos despachos, deban cumplir con el grado jurisdiccional de consulta, motivo por el cual no se está modificando el artículo 206 del Código de Procedimiento Penal.

Sostiene que las decisiones que en virtud de la preceptiva legal citada son consultables - como la preclusión de la investigación, o la providencia que ordena la devolución a particulares de bienes del sindicado presuntamente provenientes de la ejecución del hecho punible-, de acuerdo con los factores de competencia fijados en el ordenamiento procesal

penal vigente, pueden ser asumidas por funcionarios judiciales que hacen parte de las dependencias o Estructura Orgánica de la Fiscalía General de la Nación, situación que fue prevista por el legislador extraordinario mediante el Decreto 261 de 2000.

El Fiscal General de la Nación manifiesta lo siguiente:

“Lo plasmado en los artículos demandados no significa que las decisiones proferidas por Unidades de Fiscalías Seccionales o Locales deban consultarse, o que por esta vía se haya establecido ese grado jurisdiccional para ellas. Lo que inequívocadamente se pretende es asignar a determinada Dependencia de la Fiscalía General, la función de conocer el trámite de esta figura jurídica cuando de conformidad con nuestro sistema penal fuese viable. De modo que si el legislador ordinario no la prevé para providencias de los Fiscales Seccionales y Locales, estaríamos frente a un fenómeno de no aplicabilidad, de algunos de los apartes controvertidos, especialmente el artículo 32 que hace mención al conocimiento de la consulta tratándose de proveídos de las Unidades Locales de Fiscalía, pero esa circunstancia no conlleva o constituye argumento para reclamar la declaratoria de inexecutable de estas normas.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación ha presentado escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar inconstitucionales, en lo acusado, los artículos 30, 31 y 32 del Decreto 261 de 2000, por hallarlos contrarios a la Constitución Política.

Manifiesta que la Ley 573 de 2000, le otorgó precisas facultades al Presidente de la República, que de ninguna manera le dieron la posibilidad de establecer la competencia de los Fiscales Seccionales y Locales para conocer sobre el Grado Jurisdiccional de Consulta. Por lo anterior -a juicio del Procurador-, los artículos demandados parcialmente son inconstitucionales, por cuanto el Presidente de la República incurrió en un exceso al adicionar normas del Código de Procedimiento Penal, adentrándose en facultades que únicamente le son propias al legislador.

Finalmente considera el Jefe del Ministerio Público que, si bien la intención del Gobierno era la de modificar la estructura y régimen de funciones y competencias internas de la Fiscalía General de la Nación, estos artículos facultan a la Dirección Nacional de Fiscalías, a las

Unidades de Fiscalías adscritas y a las Direcciones Seccionales de Fiscalías, para conocer sobre las consultas cuando hubiere lugar a ello, adicionando de este modo el Código de Procedimiento Penal que sólo consagra el grado jurisdiccional de consulta para providencias dictadas por los fiscales y jueces penales del circuito especializados, quienes conocen de los delitos taxativamente enumerados en el artículo 5 de la Ley 504 de 1999, de manera que en las normas puestas en tela de juicio, se estarían modificando los alcances de la institución de la consulta, vulnerando de esta forma el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Examen de constitucionalidad de la norma habilitante por unidad normativa. Inexequibilidad de las expresiones acusadas por contrariar la prohibición de modificar códigos

En primer término, la Corte estima indispensable precisar que previamente al análisis de constitucionalidad que se debe hacer sobre los textos normativos acusados, se dará aplicación al criterio jurisprudencial expuesto en Sentencia C-1316 del 26 de septiembre de 2000 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), según el cual cuando se demanda total o parcialmente un decreto dictado por el Presidente de la República en ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso, como en este caso ocurre, es necesario conformar de oficio la unidad normativa con la ley habilitante. En consecuencia, se procederá a estudiar si esta última –que en el presente evento es la Ley 573 de 2000- se ha ajustado a los preceptos superiores, para luego verificar si, a la luz de lo dispuesto en el artículo 150-10 de la Carta Política, el Gobierno ejerció las facultades dentro de los límites establecidos en la ley y en la Carta Política.

El control de constitucionalidad que se extiende a las respectivas disposiciones legales que habilitaron al Ejecutivo para expedir normas con rango de ley, se ejerce en virtud de la unidad normativa que hay entre la ley de facultades y el decreto demandado que las desarrolló, y obedece a la razón de que “mal puede el juez constitucional sustraerse a este análisis por cuanto existe una íntima relación entre lo que hace el Ejecutivo extraordinariamente habilitado para legislar y el contenido mismo de la ley dictada por el Congreso con ese propósito” (ver Sentencia C-1374 del 11 de octubre de 2000).

De esta forma, se tiene que el Decreto 261 de 2000 fue expedido con base en las facultades extraordinarias que le confirió el numeral 3 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000, texto legal

que es del siguiente tenor literal:

“LEY 573 de 2000

(7 de febrero)

“Mediante la cual se reviste al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias en aplicación del numeral 10º del artículo 150 de la Constitución”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

ARTICULO 1. Facultades extraordinarias. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que, en el término de quince (15) días contados a partir de la publicación de la presente ley, expida normas con fuerza de ley para:

(...)

3. Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas; modificar el régimen de carrera previsto para los servidores de esta entidad; modificar el régimen administrativo; dictar normas sobre el funcionamiento del Fondo de Vivienda y Bienestar Social y dictar normas sobre policía judicial en lo que no corresponde a las materias reguladas por los Código Penal y de Procedimiento Penal. Modificar la estructura del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, su régimen de funciones y competencias internas y el régimen administrativo y patrimonial” (se subraya).

Ahora bien, para el efecto que ocupa la atención de la Corte, sólo las dos primeras facultades a las que alude dicha disposición legal –la de modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, así como la de modificar el régimen de funciones y competencias internas– adquieren en este proceso relevancia, pues fue con base en ellas que se expidieron los textos acusados del Decreto 261 de 2000.

Para empezar, debe la Corte verificar si la ley de facultades respetó las características de

temporalidad y precisión contempladas en el artículo 150-10 de la Constitución. Estos límites obedecen a la idea de que es al Congreso, como órgano representativo de elección popular, al que naturalmente le corresponde hacer las leyes (artículos 113, 114, 133 y 150), y que, sólo de manera excepcional, esto es, en los casos expresamente señalados en la Carta Política, le está permitido al Ejecutivo asumir esa tarea, de lo contrario, se pondría en peligro el equilibrio de las ramas del poder público.

En este orden de ideas, la temporalidad que se exige de la ley habilitante tienen como fin evitar que el Gobierno pueda hacer uso de las facultades de manera permanente. Y el requisito de la precisión se ha establecido para que esa excepcional atribución del Gobierno se ejerza sólo respecto de determinadas materias previamente señaladas por el Congreso, sin que en forma alguna le sea permitido al Ejecutivo determinar libremente su campo de acción. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-102 de 1994. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

Así que, en el caso sub examine, en cuanto se refiere al aspecto temporal, como se desprende del propio texto de la Ley 573 de 2000, las facultades fueron conferidas por un término de 15 días, lo que quiere decir que no se rebasó el plazo de máximo de seis meses que para tal efecto se ha fijado en la Constitución;

Y, en lo que atañe a la precisión, debe decirse que la materia ha sido plenamente definida por el Legislador al establecer que las facultades legislativas del Gobierno se refieren a la modificación de la estructura de la Fiscalía General de la Nación y a la modificación del régimen de funciones y competencias internas, materias éstas respecto de las cuales no se discute su amplitud, aunque en todo caso resultan ser lo suficientemente determinables en el mundo jurídico, puesto que son claros los conceptos de estructura, funciones y competencias internas, y como la ley se refiere a variaciones al régimen normativo ya existente en dichos campos, la materia sobre la cual puede legislar de manera excepcional el Ejecutivo es, por tanto, claramente definible.

En este mismo sentido, la Corte ha indicado:

“En materia de facultades extraordinarias, la jurisprudencia ha señalado que el concepto ‘precisión’ se refiere no al grado de amplitud de la ley de facultades, sino a su nivel de claridad en cuanto a la delimitación de la materia a la que se refiere.

De acuerdo a lo anterior, cuando las facultades otorgadas al Ejecutivo sean claras tanto en el término de vigencia como en el ámbito material de aplicación y establezcan las funciones que en virtud de la investidura legislativa extraordinaria aquel puede ejercer, no son imprecisas.

Por otra parte, el hecho de que la materia sobre la cual se otorgan las atribuciones sea amplia y haya sido adscrita a través de una formulación general y no detallada o taxativa, no permite afirmar que las facultades carezcan de precisión. Como se señaló, basta con que los límites en el ejercicio de las facultades sean claros, sin importar que las facultades sean generales.

(...)

No es cierto, como dice el demandante, que las facultades deban señalar taxativamente cada una de las cuestiones particulares. Basta con indicar de manera clara y sin lugar a error las facultades que se otorgan, sin importar que estas se expresen en forma amplia o general.

Lo que exige la Carta es que la ley determine inequívocamente la materia sobre la cual el Presidente puede legislar, a través de facultades que no resulten vagas, ambiguas, imprecisas o indeterminadas. Por otra parte, si se otorgan a través de una fórmula general cuyo contenido puede ser indudablemente determinado y delimitado, no puede alegarse vulneración del requisito de precisión” (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-074 del 25 de febrero de 1993. M.P.: Dr. Ciro Angarita Barón)

En el citado fallo, sobre el alcance del significado del concepto de “precisión” esta Corporación acogió los siguientes criterios expuestos por la Corte Suprema de Justicia, y que ahora bien vale la pena recordar:

“La exigencia constitucional del artículo 76-12 sobre la precisión en las facultades legales otorgadas no significa que éstas tengan que ser necesariamente, ni siempre, detalladas, minuciosas o taxativas, sino que, sin adolecer de imprecisión, puedan válidamente contener mandatos indicativos, orientadores, sin que por ello dejen de ser claros, nítidos e inequívocos.

(...)

“Por axioma antinómico, lo que semánticamente se contrapone a lo preciso, es lo impreciso, lo vago, lo ambiguo, lo ilimitado; pero no lo amplio cuando es claro, ni lo genérico cuando es limitado y nítido. Tampoco es admisible identificar como extensivo de lo preciso lo restringido o lo expreso.

Una ley de facultades en la que para evitar el cargo de imprecisión hubiere que detallar en forma minuciosa un recetario exhaustivo de las materias conferidas, como condición de su validez constitucional, perdería su esencial razón de ser, o sea, la de otorgarle al Gobierno competencia legislativa extraordinaria, y devendría ley ordinaria y haría inútil o nugatorio el decreto extraordinario. Lo que exige la Constitución es su claridad, su inequívocidad, su delimitada y concisa expresión normativa, pero no su total expresividad.”³

“Lo amplio y lo preciso son compatibles y lo contrario de lo amplio es lo restringido; lo contrapuesto a lo delimitado no es lo minucioso sino lo indeterminable o ilimitado, y lo opuesto a lo claro no es lo implícito, sino lo oscuro. Razones por las cuales una ley de aquellas no deja de ser precisa por ser amplia y no minuciosa, con tal de que sea clara y delimitable y no ambigua”⁴

En el caso bajo examen, las facultades son en efecto amplias, pero no es posible tacharlas de imprecisas, así que por este aspecto, no se encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad.

Por otra parte, se tiene que la habilitación legal no ha desconocido las prohibiciones establecidas en el artículo 150, numeral 10, de la Carta, norma según la cual, dichas facultades no pueden ser conferidas “para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20 del presente artículo—léase ordinal 19, según reiterado criterio de esta Corporación (Cfr. Sala Plena. Sentencia C-700 del 16 de Septiembre de 1999)-, ni para decretar impuestos”.

En efecto, la estructura y determinación de competencias internas de la Fiscalía General de la Nación son materias del resorte de las de leyes ordinarias, y por tanto, podían ser reguladas por el Ejecutivo actuando como legislador extraordinario.

Y desde otra perspectiva, también cabe aclarar que las mencionadas atribuciones no desconocen la autonomía administrativa reconocida al ente investigador por la Constitución (artículo 249), ni las atribuciones que, en desarrollo de tal autonomía, se reconocen a favor

del Fiscal General de la Nación en el artículo 30 de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, pues dicho funcionario las ejerce de conformidad con la ley. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que en Sentencia C-1546 del 21 de noviembre de 2000 (M.P.: Dr. Jairo Charry Rivas), al efectuar el estudio de constitucionalidad de los artículos 9 y 17 del Decreto 261 de 2000 -preceptos que hacían referencia a la estructura del ente investigador y a las funciones del Fiscal General de la Nación-, esta Corte verificó que las facultades para modificar la estructura, así como las funciones y competencias internas de la Fiscalía, otorgadas por la Ley 573 de 2000 se ajustaron a los lineamientos superiores.

En efecto, en dicha oportunidad esta Corporación sostuvo que las facultades extraordinarias fueron solicitadas por el Gobierno a través de los ministros del Interior y de Relaciones Exteriores, según consta en Gaceta del Congreso número 345 de 2000; que para otorgar esas facultades el Congreso sí valoró y constató la necesidad y la conveniencia pública; y que “el Ejecutivo sí podía solicitar facultades para reformar la estructura de la Fiscalía”, puesto que, de conformidad con los criterios ya expresados por esta Corporación en Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996 (M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa), ese tema es materia de ley ordinaria y no está reservado a la ley estatutaria, como tampoco lo está a una ley de naturaleza orgánica.

Al tenor de los criterios precedentes, en el citado fallo se concluyó que “la ley habilitante no excedió los requisitos constitucionales”.

Por otra parte, en esa misma providencia se afirmó, criterio que ahora se reitera, que el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Congreso, sí podía reformar la estructura de la Fiscalía puesto que “si bien es cierto que el Ejecutivo no tiene la titularidad constitucional para reformar la estructura de la Fiscalía General de la Nación, a diferencia de los entes de la administración central a quienes puede modificar con las directrices de una ley marco, no es menos cierto que el Congreso puede delegar en el Ejecutivo la regulación legal de todos los temas, salvo aquellos asuntos expresos y taxativos cuya autorización extraordinaria está prohibida por la Carta (C.P. art. 150-10)³. Pues bien, en razón a que la estructura y funcionamiento de la Fiscalía

General de la Nación no es una regulación contenida en el catálogo de prohibiciones del numeral 10 del artículo 150 de la Carta, el Legislador Extraordinario sí puede estar habilitado para regular dicho tema”.

Ahora bien, aunque de lo anterior podría en principio colegirse que existe cosa juzgada constitucional, en tanto que en la parte motiva de la Sentencia C-1546 de 2000 se expresó que era indispensable conformar la unidad normativa entre las disposiciones acusadas del Decreto 261 de 2000 y los apartes pertinentes de la Ley 573 del mismo año, lo cierto es que en la parte resolutive del fallo no se hizo referencia alguna acerca de la exequibilidad de los textos analizados de la citada ley, de manera pues que resulta procedente en esta oportunidad hacer esa declaración.

Una vez analizada la norma habilitante, sobre la cual no se halló ningún vicio que pudiera comprometer su validez, debe la Corte esclarecer si el Presidente de la República hizo buen uso de las atribuciones que legalmente le fueron conferidas por la Ley 573 de 2000, o si por el contrario las excedió.

Sobre este particular, en primer lugar es pertinente tener en consideración que el límite temporal señalado por la ley habilitante fue respetado por el Ejecutivo, toda vez que el plazo para hacer uso de las facultades era de 15 días contados a partir de la publicación de la ley, lo que según aparece en el Diario Oficial 43.885, se hizo el 8 de febrero de 2000, y como puede verse, el Decreto 261 de 2000 se expidió el 22 de febrero de ese mismo año (Diario Oficial 43.903), es decir, dentro del término legalmente establecido para ese efecto.

En cuanto a los límites materiales que debía respetar el Decreto en cuestión, cabe recordar que uno de los argumentos de inconstitucionalidad que el demandante plantea consiste en que el Gobierno modificó el Código de Procedimiento Penal, desconociendo de esta forma la prohibición establecida en el artículo 150, numeral 10 de la Carta Política.

La aludida prohibición constitucional se concibió, vale la pena recordarlo, para reivindicar la tarea del Legislador en un sistema que se define esencialmente como democrático (Preámbulo y artículo 1 *ibídem*). Se resalta que dicha previsión representa un gran cambio institucional, toda vez que bajo la vigencia de la anterior Constitución (artículo 76, numeral 12), al no establecerse esa limitación, el Congreso terminó por despojarse, a través del mecanismo de las facultades extraordinarias, de su connatural labor de legislar, y de esta

forma dicha figura perdió su carácter excepcional, poniendo en peligro el equilibrio entre las ramas del poder público (sobre el carácter restrictivo de las facultades extraordinarias en la Constitución de 1991, ver Sentencia C-417 del 18 de junio de 1993. M.P.: Dr. Fabio Morón Díaz).

Al respecto, es pertinente reiterar lo siguiente:

“...en el Derecho colombiano la función legislativa corresponde al Congreso (arts. 113 y 150 C.P.) y que únicamente situaciones de excepción -que deben ser miradas dentro de la restricción inherente a toda cláusula extraordinaria- justifican y validan la actuación del Presidente de la República en ese campo. A él, en principio, le corresponde cumplir la ley expedida por el Congreso y hacer que se cumpla; no está llamado, por regla general, a suplir al Congreso en el ejercicio de esa atribución. Por tanto, sólo en los casos, bajo los términos, dentro de las condiciones, con los requisitos y efectos que señale la Constitución puede el Gobierno producir actos cuya fuerza y jerarquía correspondan a la de la ley.

Este criterio, que implica reconocer en cabeza del Congreso la cláusula general de competencia, exige, por supuesto, la sujeción del Presidente a los términos estrictos de la Constitución y a los linderos que, en el caso de las facultades extraordinarias, trace el Congreso de la República al investirlo transitoriamente de esa autoridad; pero también de allí resulta la obligación del propio Congreso de conceder las facultades previos los trámites y con los requisitos constitucionales, y ciñéndose a la doble exigencia de la precisión y el señalamiento expreso del término máximo de aquéllas. Y también se desprende de tal concepto la restricción, aplicable al Congreso, en el sentido de que no puede conceder al Presidente facultades extraordinarias en materia tributaria, ni para expedir o modificar códigos, ni para dictar leyes estatutarias, orgánicas o marco” (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1374 de 2000, ya citada).

Vale la pena tener en cuenta que el artículo 31 de la Carta establece que “toda sentencia judicial podrá ser apelada o consultada, salvo las excepciones que consagre la ley”, y al interpretar esta norma superior, la Corte dijo que “se desprende del anterior contenido normativo que el principio de la doble instancia, soportado en el mecanismo de impugnación a través de la apelación y en la institución de la consulta, no tiene un carácter absoluto, en el sentido de que necesariamente toda sentencia o cualquier otra providencia judicial sea

susceptible de ser apelada o consultada, pues su aplicación práctica queda supeditada a las regulaciones que expida el legislador dentro de su competencia discrecional, pero sin rebasar el límite impuesto por los principios, valores y derechos fundamentales constitucionales, específicamente en lo que atañe con el principio de igualdad” (ver Sentencia C-153 del 5 de abril de 1995. M.P.: Dr. Antonio Barrera Carbonell). En la citada providencia también se analizó la naturaleza de dicha institución procesal.

El legislador, en desarrollo del artículo 31 de la Carta, señaló en el Código de Procedimiento Penal las providencias que podrían ser objeto del grado jurisdiccional de consulta en los procesos penales.

Es así como el artículo 206 del Código de Procedimiento Penal, modificado por el artículo 35 de la Ley 504 de 1999, sobre las providencias objeto del grado de consulta, estableció lo siguiente:

“Artículo 206. Providencias consultables. En los delitos de conocimiento de los fiscales y jueces penales de circuito especializado, son consultables cuando no se interponga recurso alguno, la providencia mediante la cual se ordena la cesación de procedimiento, la preclusión de la investigación, la providencia que ordena la devolución a particulares de bienes del imputado o sindicado presuntamente provenientes de la ejecución del hecho punible o que sea objeto material del mismo y las sentencias que no sean anticipadas”.

Una vez confrontadas las expresiones impugnadas con el Código de Procedimiento Penal, se concluye que las palabras acusadas de los artículos 30 y 31 del Decreto 261 de 2000 no modificaron las reglas de aquel estatuto normativo sobre el grado de consulta. En efecto, el Decreto sólo asigna a la Dirección Nacional de Fiscalías y a las Unidades de Fiscalías adscritas a ella la función de tramitar las consultas cuando a eso hubiere lugar.

Ahora bien, obviamente se entiende que esa función se asume de conformidad con las reglas consignadas en el Código de Procedimiento Penal, toda vez que en el decreto en cuestión no se hizo alusión alguna a la naturaleza de las providencias respecto de las cuales procedería el grado de consulta al punto que implicara la variación de las disposiciones procedimentales en esta materia. Así las cosas, se tiene que los textos demandados de los artículos 30 y 31 del Decreto 261 de 2000 simplemente desarrollan lo previsto en el citado Código.

En el presente caso, se estima pertinente condicionar la constitucionalidad de las expresiones en el sentido de que la competencia a la que aluden los apartes acusados de los artículos 30 y 31 del Decreto 261 de 2000 sólo se asume en los términos previstos en el artículo 206 del Código de Procedimiento Penal, motivo por el cual no son aceptables, desde la perspectiva constitucional, interpretaciones que tiendan a variar las reglas allí señaladas por el legislador ordinario para el grado jurisdiccional de consulta.

De otra parte, la Sala considera que, por el contrario, el trámite de las consultas asignadas a las direcciones seccionales de fiscalías, a través de las unidades de fiscalías adscritas, contra decisiones adoptadas por las unidades locales, sí contraviene de manera evidente las disposiciones que, en materia de competencia, ha fijado el Código de Procedimiento Penal en su artículo 206.

En efecto, basta confrontar los dos preceptos para concluir que respecto del grado jurisdiccional de consulta, el Código sólo se refiere a ciertas providencias que dicten los fiscales que actúan ante los jueces penales de circuito especializado, mientras que el numeral 4 del artículo 32 del Decreto 261 de 2000, establece la posibilidad de que la consulta opere en relación con decisiones adoptadas por otros funcionarios de la Fiscalía, tal como se acaba de señalar.

En este orden de ideas, se concluye que en relación con los apartes normativos demandados contenidos en los artículos 30 y 31 del Decreto 261 de 2000, la Corte considera que el Ejecutivo no desconoció la prohibición constitucional de conferir o ejercer las facultades extraordinarias para expedir códigos, limitación que también se extiende, vale la pena anotar, a un fenómeno conexo a la expedición, como lo es la modificación de estatutos de tal naturaleza que impliquen un verdadero cambio sustancial de las materias propias del respectivo código, y que no puedan entenderse como meramente accesorias (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencias C-064 del 11 de febrero de 1997. M.P.: Dr Jorge Arango Mejía, C-252 del 26 de mayo de 1994. Ms. Ps.: Drs. Antonio Barrera Carbonell y Vladimiro Naranjo Mesa y C-296 de 1995. M.P: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

La anterior interpretación se justifica en el hecho de que si la prohibición constitucional de otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo para expedir códigos no comprendiera también la de su modificación, resultaría muy fácil para el Presidente de la República, a

través de consecutivas modificaciones, variar completamente las materias de un código, fenómeno que, en últimas, perfectamente podría asimilarse a la expedición de un estatuto normativo de esa naturaleza.

Como ya se indicó, en el presente evento no se expidió, pero sí se modificó a través del aparte impugnado del artículo 32 del citado decreto, el Código de Procedimiento Penal, motivo por el cual se declarará la inexecutableidad de las palabras “y consulta” contenidas en dicho precepto.

Por otra parte, debe señalarse que, en relación con las expresiones acusadas de los artículos 30 y 31 del decreto en cuestión, el Ejecutivo no excedió las facultades extraordinarias porque las disposiciones objeto de juicio claramente se refieren a la estructura y a las funciones y competencias internas de ente investigador, así que no se rebasó el límite material impuesto por la ley habilitante.

Se deduce del simple cotejo de las disposiciones constitucionales con los siguientes textos normativos: la ley habilitante, las expresiones acusadas que las desarrolló, y el Código de Procedimiento Penal, que, en relación con los artículos 30 y 31 del Decreto 261, el Gobierno no desconoció las reglas sobre el ejercicio de las facultades extraordinarias, y que, por el contrario, las palabras acusadas del artículo 32 ibídem, sí desconocieron la prohibición constitucional de modificar códigos a través de decretos extraordinarios (artículo 150-10 de la Carta).

En conclusión, la Corte declarará la executableidad, en los términos de esta sentencia, de las disposiciones legales que habilitaron al Ejecutivo para modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación y el régimen de funciones y competencias internas, así como de las expresiones demandadas de los artículos 30 y 31 del Decreto 261 de 2000. Y declarará la inexecutableidad de las palabras “y consulta”, contenida en el numeral 4 del artículo 32 de ese mismo decreto.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “Modificar la estructura de la Fiscalía General de la Nación; modificar el régimen de funciones y competencias internas”, contenidas en el numeral 3 del artículo 1 de la Ley 573 de 2000.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, en los términos de esta Sentencia, las expresiones acusadas de los artículos 30 y 31 del Decreto 261 del 22 de febrero de 2000.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

3 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena Sentencia No 83 de agosto 24 de 1983. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.

4 Corte Suprema de Justicia, Sentencia de septiembre 19 de 1985. Mag Pon: Dr. Manuel Gaona Cruz.

3 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-527 de 1994, C-254 de 1998, C-270 de 1998, C-498 de 1998.